



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego : w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania

Author: Andrzej Matan

Citation style: Matan Andrzej. (2015). Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego : w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania. W: A. Bielska-Brodziak (red.), " O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości " (S. 318-338). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Andrzej Matan
Uniwersytet Śląski

Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego (w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania)

Abstract: A human being (a physical person) is always the subject of administrative law, however administrative law does not always give a status of the subject to a single person — it will be often different types of forms of collaboration between individuals, of a varying form of their organisation. In order to properly emphasise the administrative and legal subjectivity of a human, and, in particular, to make it a subject of due legal protection, it is necessary to undertake further research enabling identification of forms of organisation other than a human being (a physical person), which may be attributed to subjectivity. While looking for criteria which may be helpful for this purpose, one need to refer to legal structures developed with the doctrine, in particular to 'administrative law case'.

Keywords: administrative law subjectivity, administrative law relation, administrative law capacity, administrative law case

Podmiotowość administracyjnoprawna w doktrynie prawa administracyjnego

Podmiotowość administracyjnoprawna nie była do tej pory przedmiotem większego zainteresowania doktryny prawa administracyjnego. Nie ma w tym zakresie dzieł monograficznych, zaś jedynym ogólnym opracowaniem na ten temat pozostaje artykuł J. Filipka ogłoszony w roku 1961 roku *O podmiotowości administracyjno-prawnej*¹. Kilka uwag na ten temat w arty-

¹ J. FILIPEK: *O podmiotowości administracyjno-prawnej*. PiP 1961, nr 2, s. 199 i nast.

kule *Podmiotowość prawna* zamieścił A. Zieliński, czyniąc to w kontekście podmiotowości prawnej prawa cywilnego i prawa karnego². W niektórych zajmowano się podmiotowością jednostek wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, w tym organów administracji publicznej czy jednostek samorządu terytorialnego³. Rzeczą charakterystyczną pozostaje to, że w ukazującym się obecnie „Systemie Prawa Administracyjnego” jedynie w tomie szóstym pt. *Podmioty administrujące* znalazły się uwagi dotyczące podmiotowości administracyjnoprawnej i to w odniesieniu do organów administrujących⁴. Jak się wydaje, zainteresowanie nauki prawa administracyjnego powinna budzić przede wszystkim podmiotowość „słabszej” strony stosunków prawnych nawiązywanych na podstawie przepisów prawa administracyjnego, a nie strony silniejszej, korzystającej z władztwa. To powinna być kwestia określenia pozycji prawnej jednostki wobec państwa oraz jej ochrony prawnej, a zwłaszcza ochrony sądowej.

Podmiotowość prawna

Podmiotowość prawna tradycyjnie rozumiana jest jako sytuacja, w której normy prawne wiążą prawa i obowiązki z określonymi podmiotami. Te właśnie podmioty traktowane są jako podmioty prawa. Konstrukcja podmiotowości prawnej, mająca charakter czysto teoretyczny, wywodzi się z doktryny prawa cywilnego, w której, jak się wydaje, należy poszukiwać odpowiedzi na najistotniejsze pytania z nią związane.

Szczególnie istotne jest zagadnienie dotyczące relacji podmiotowości prawnej do zdolności prawnej. Zdolność prawna to możliwość bycia (stania się) podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego⁵. Oznacza możliwość bycia podmiotem prawa w ogóle i w zakresie konkretnych praw

² A. ZIELIŃSKI: *Podmiotowość prawna*. W: *Ius et Lex. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*. Olsztyn 2004, s. 421 i nast.

³ Por. m.in. B. ADAMIAK: *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. PiP 2006, nr 11, s. 43 i nast.; M. GRAŻAWSKI: *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*. W: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka*. Red. I. SKRZYDŁO-NIŻNIK. Kraków 2001, s. 223 i nast.

⁴ M. STAHL: Rozdz. I. Zagadnienia ogólne, § 2: *Podmiotowość administracyjnoprawna (publicznoprawna i osobowość publicznoprawna podmiotów administrujących*. W: *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. T. 6. Warszawa 2011, s. 50 i nast.

⁵ M. PAZDAN: *Podmioty stosunków cywilnoprawnych — zagadnienia ogólne*. W: *System Prawa Cywilnego*. T. 1: *Prawo cywilne — część ogólna*. Red. M. SAFJAN. Warszawa 2007, s. 914.

podmiotowych i obowiązków⁶. Jest to konstrukcja prawna warunkująca możliwość prawnie doniosłej obecności w obrocie. Ustawodawca nadaje zdolność prawną określonym podmiotom prawa spełniającym przyjęte przez niego kryteria w celu umożliwienia im występowania w obrocie cywilnoprawnym⁷. Jeśli jakiś podmiot nie został wyposażony w zdolność prawną, nie oznacza to, że z punktu widzenia prawa w ogóle, a także prawa cywilnego, nie jest on podmiotem prawa⁸. W pewnych przypadkach ktoś kto w ogólności ma zdolność prawną, nie może nabywać określonych praw i obowiązków lub też nabywać praw i obowiązków na określonej drodze⁹.

Zdolność prawna przesądza o podmiotowości prawnej. Jak pisze M. Pazdan: „Jest spojrzeniem na podmiotowość prawną ze swego punktu widzenia. W rozważaniach o zdolności prawnej chodzi o samą możliwość bycia podmiotem stosunków cywilnoprawnych. W wywodach o podmiotowości prawnej interesuje nas ponadto dystrybucja tego przymiotu przez ustawodawcę oraz jej wyniki, czyli krąg jednostek w ten przymiot wyposażonych”¹⁰.

Precyzyjne rozróżnienie tych pojęć nie jest możliwe. Odwołując się do antropologicznych i naturalistycznych koncepcji prawa jako systemu norm tworzonych przez człowieka i ze względu na niego, uznać trzeba będzie, że każdy człowiek jest podmiotem prawa, a tym samym, że podmiotowość jako cecha bytu przysługuje każdemu człowiekowi, każdej istocie ludzkiej, bez względu na jej stan czy stopień rozwoju osobowości (w znaczeniu holistycznie ujmowanej jedności psychofizycznej). Tak pojmowana podmiotowość nie może być zestawiana na jednej płaszczyźnie ze zdolnością prawną jako kategorią normatywną, a więc wtórną, sztuczną, stworzoną przez prawo i dla jego konkretnych potrzeb. Pojęcie podmiotowości prawnej nie jest zatem nadrzędne ani szersze w stosunku do pojęcia zdolności prawnej. Kategorie te po prostu są nieprzystawalne, nie można zatem ich porównywać, ani próbować konstruować między nimi jakichkolwiek zależności¹¹.

W sferze prawa cywilnego zdolność prawną, a tym samym podmiotowość prawną, ustawodawca przyznaje osobom fizycznym, osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym, jeśli zdolność taka wynika z przepisów ustawowych.

⁶ K. PIASECKI: *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*. Kraków 2003, s. 87.

⁷ R. MAJDA: *Komentarz do art. 8 Kodeksu cywilnego*. W: *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*. Red. M. PYZIAK-SZAFNICKA, B. GIESEN, W.J. KATNER, P. KSIĘŻAK, LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA B., R. MAJDA, E. MICHNIEWICZ-BRODA, T. PAJOR, U. PROMIŃSKA, W. ROBACZYŃSKI, M. SERWACH, Z. ŚWIDERSKI, M. WOJEWODA. LEX 2009.

⁸ R. MAJDA: *Komentarz do art. 8 Kodeksu cywilnego...*

⁹ M. PAZDAN: *Podmioty stosunków cywilnoprawnych...*, s. 915.

¹⁰ Ibidem, s. 916.

¹¹ R. MAJDA: *Komentarz do art. 8 Kodeksu cywilnego...*

Przenoszenie ustaleń doktryny prawa cywilnego na grunt prawa administracyjnego

W kwestii możliwości przenoszenia ustaleń dotyczących podmiotowości prawnej doktryny prawa cywilnego na grunt prawa administracyjnego nie ma oczywiście żadnych regulacji prawnych, co jest zupełnie zrozumiałe, biorąc pod uwagę teoretyczny charakter tej konstrukcji. Odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność takiego zabiegu, zasady przenoszenia, a także o jego konsekwencje oraz stosunek podmiotowości prawnej do zdolności administracyjno-prawnej, należy zatem poszukiwać poza prawem przedmiotowym, w pewnych, wspólnych dla obu gałęzi prawa, założeniach aksjologicznych.

Jak się wydaje, tak w prawie cywilnym, jak i w prawie administracyjnym, podmiotowość prawna jest konstrukcją teoretycznoprawną, której celem jest ukazanie prawnej pozycji jednostki. Odwołując się do antropologicznych i naturalistycznych koncepcji prawa jako systemu norm stworzonych przez człowieka i ze względu na niego, przyjąć należy, iż podmiotem prawa jest zawsze człowiek¹². Oczywiście nie oznacza to, iż podmiotowość cywilnoprawna jest tożsama z podmiotowością administracyjnoprawną i że przysługuje ona tym samym jednostkom i w takim samym zakresie. Wartości, jakim służy prawo administracyjne, przedmiot jego regulacji, charakter działań administracji oraz ich zakres, natura stosunków prawnych nawiązywanych na tym obszarze powodują w konsekwencji to, że podmiotowość administracyjno-prawna, aczkolwiek w ogólnym zarysie zbliżona do cywilnoprawnej, pozostaje jednak w wielu aspektach od niej różna. Z tego względu, przenosząc te ustalenia, czynić to należy z dużą ostrożnością, mając na uwadze zasadnicze różnice między regulacjami cywilnoprawnymi i administracyjnoprawnymi.

Z kolei za koniecznością takiego „odpowiedniego” przenoszenia tych ustaleń przemawia cały szereg argumentów, w tym względy natury systemowej. Zachodzi bowiem konieczność posługiwania się konstrukcjami, które zapewnią właściwą komunikację (łączność) w ramach całego systemu prawa. Zważyć zwłaszcza należy na występowanie obszarów, na których przenikają się regulacje cywilne i administracyjne (np. działalność gospodarcza, gospodarka nieruchomościami itp.).

Oczywiście, trzeba mieć na uwadze to, że konstrukcja zdolności cywilnoprawnej była budowana z myślą o kształtowaniu sytuacji prawnej osoby przy użyciu oświadczeń woli, wyrażanych przez tę osobę bądź przez nią przyjmowanych. W prawie administracyjnym sytuacja admini-

¹² Ibidem.

stracyjnopravna osoby (podmiotu) kształtowana jest nie tylko przy użyciu oświadczeń woli, lecz także w inny sposób, np. poprzez działania faktyczne bądź też zaniechania organu (np. milczenie), z którymi ustawodawca wiąże określone skutki prawne.

Prawo administracyjne jako formalne źródło podmiotowości administracyjnoprawnej

O tym, kto jest podmiotem, kto zaś nim nie jest, decydują postanowienia prawa obowiązującego (prawa przedmiotowego), ono bowiem przyznaje podmiotowość prawną¹³. Skoro przedmiotem badań jest podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego, to odpowiedzi na pytanie, kto posiada podmiotowość administracyjno-prawną należy poszukiwać w normach prawa administracyjnego. Nie jest to zabieg prosty, zważywszy na dwie okoliczności: po pierwsze — problemy z ustaleniem definicji prawa administracyjnego, a tym samym jego granic (zakresu); po drugie — różnorodność norm prawa administracyjnego, w tym jego materialnej części, na podstawie których, jak się wydaje, podmiotowość tą przede wszystkim (bądź wyłącznie) trzeba rekonstruować.

Jak wykazują podejmowane w tym zakresie próby, określenie prawa administracyjnego jest zadaniem niezwykle trudnym, a prawdopodobnie nawet niemożliwym¹⁴.

Dla naszych potrzeb przydatna może być, częściowo już zapomniana, koncepcja zaproponowana przez W.L. Jaworskiego. Różnicę między prawem prywatnym a prawem publicznym dostrzegał w tym, że „Normy regulujące działalność człowieka stanowią prawo prywatne, zaś normy regulujące działalność państwa prawo publiczne. Jako istotne znamię prawa prywatnego należy przyjąć, że kontrolę jego wykonywa państwo, a jako istotne znamię prawa publicznego, że kontrolę wykonywa jednostka”. Prawo administracyjne reguluje zatem działalność państwa, która jest kontrolowana przez jednostkę¹⁵. Istota i sens tego prawa leży w kontroli jednostki nad jego

¹³ J. NOWACKI, Z. TOBOR: *Wstęp do prawoznawstwa*. Kraków 2000, s.180.

¹⁴ J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne*. Wyd. 4. Warszawa 2010, s. 32. Por. przegląd definicji prawa administracyjnego zawarty w podręczniku: *Prawo administracyjne, pojęcia instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Red. Z. DUNIEWSKA, B. JWORSKA-DĘBSKA, R. MICHAŁSKA-BADZIAK, E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, M. STAHL. Wyd. 4 zaktualizowane i uzupełnione. Warszawa 2009, s. 39 i nast.

¹⁵ W.L. JAWORSKI: *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*. Warszawa 1924.

wykonywaniem¹⁶. W doktrynie anglosaskiej eksponowana jest instrumentalna funkcja prawa administracyjnego, wyrażająca się w zabezpieczeniu praw jednostki w relacjach z administracją publiczną, w ograniczeniu samowoli władzy publicznej. Upatruje się istoty tego prawa w kontroli władzy administracyjnej, głównie w granicach zgodności działania z prawem¹⁷. Spojrzenie na prawo administracyjne z tej perspektywy wzmacnia jego aksjologiczny wymiar. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowana jest teza, iż kształt prawnych relacji między jednostkami jako podmiotami prywatnymi a podmiotami władzy publicznej wyznaczony jest przez wartość naczelną aksjologii prawa — godność człowieka¹⁸. Odniesienie do tej podstawowej wartości zawarte zostało w wielu podstawowych aktach prawa międzynarodowego, począwszy od Deklaracji Praw Człowieka NZ (1948 r.)¹⁹. Odwołuje się do niej Konstytucja RP w preambule, ponadto umieszczono ją jako pierwszą w katalogu wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30). Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30 Konstytucji RP). Ostateczną racją wszelkiego działania ludzkiego jest osoba będąca jedynym celem, a nie środkiem do celu²⁰. Twierdzenie to wyrażnie koresponduje z poglądami I. Kanta, autora słynnej maksymy: „Postępuj tak, abyś człowieczeństwa tak w twojej osobie, jak też w osobie każdego innego używał zawsze zarazem jako celu, nigdy tylko jako środka”²¹. Godność wymaga, aby każdej istocie ludzkiej zostało dane to, co jest zgodne z jej naturą człowieczą jako bytem ludzkim, odrębnym i wyższym od pozostałych istot żywych.

Podobnie zatem jak w przypadku doktryny prawa cywilnego, można dojść do przekonania, iż podmiotem prawa administracyjnego będzie zawsze człowiek (osoba fizyczna). I to jest teza o zasadniczym znaczeniu. Natomiast nie zawsze prawo administracyjne czyni podmiotem pojedynczą jednostkę — częstokroć będą to różnego rodzaju formy współdziałania jednostek, o różnym stopniu zorganizowania, jak również występujące w róż-

¹⁶ J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne...*, s. 33.

¹⁷ Przytaczam za: *Prawo administracyjne, pojęcia instytucje...*, s. 43.

¹⁸ Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13, s. 204.

¹⁹ We wstępie deklaracji stwierdzono, że uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie. Nadto, zgodnie z art. 1, wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i w swych prawach. Zob. też: Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Osobistych NZ (1966 r.), Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych NZ (1966 r.), Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950 r.), Kartę praw podstawowych UE przyjętą w Nicei w 2000 r.

²⁰ A. KRAPIEC: *Człowiek i prawo naturalne*. Lublin 1993, s. 140.

²¹ I. KANT: *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. Berlin 1870, s. 62.

nych formach. W tym celu, aby podmiotowość administracyjno-prawną człowieka należycie wyeksponować, w szczególności z tego względu, żeby uczynić ją przedmiotem należytej ochrony prawnej, konieczne staje się podjęcie dalszych poszukiwań pozwalających na identyfikację tych innych niż człowiek (osoba fizyczna) form. Jak wynika z wcześniejszych uwag dotyczących prawa cywilnego, potencjalnie mogą to być także osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają zdolność prawną. Jest rzeczą zupełnie zrozumiałą, iż ustawodawca administracyjny powinien podmiotowość prawną tych jednostek uwzględniać. Jak wykazuje wstępna analiza przepisów prawa administracyjnego, poza wymienionymi pojawiają się jeszcze inne formy współdziałania osób fizycznych, które prawo to wyodrębnia, wiążąc z nimi określone prawa i obowiązki.

Wychodząc z założenia, że znaczenie podmiotowości administracyjno-prawnej dla ochrony prawnej jest zasadnicze, w celu ustalenia ich kręgu uprawnione będzie sięganie do pewnych kryteriów, które bezpośrednio nie będą związane z wyznaczaniem podmiotowości, natomiast w sposób pośredni mogą pomóc w ustaleniu kategorii jednostek w podmiotowość wyposażonych. Kryteriami takimi mogą być m.in.: zdolność administracyjnoprawna, zdolność administracyjno-procesowa, zdolność sądowoadministracyjna, konstrukcje stosunku administracyjnoprawnego oraz sytuacji administracyjnoprawnej.

Kryteria ustalania podmiotowości administracyjnoprawnej

Zdolność administracyjnoprawna

Skoro w prawie cywilnym zdolność prawną przesądza o podmiotowości prawnej, to pojawia się pytanie, czy zdolność administracyjno-prawna może także służyć jako kryterium przy ustalaniu podmiotowości administracyjnoprawnej.

Ze względu na zasadnicze różnice między tymi gałęziami prawa, może się to wydawać wątpliwe. W sferze prawa cywilnego zdolność prawną wiąże się z możliwością bycia podmiotem wszelkich praw i obowiązków (wyjątkiem są ograniczenia w tym względzie) i zależy to jedynie od woli osoby. Natomiast w prawie administracyjnym o możliwości posiadania określonych praw i obowiązków decyduje ustawodawca w sposób bezpośredni lub też pośrednio, upoważniając organ administrujący do podjęcia aktu administracyjnego bądź innej konkretyzującej czynności. Wola jednostki nie ma tu, w zasadzie, żadnego znaczenia. Nawet jeśli w wyjątko-

wych przypadkach wola ta będzie odgrywała pewną rolę, to w bardzo ograniczonym zakresie. Nie może przesądzać o rodzaju oraz treści obowiązków, jak również o czasie ich realizacji. W niewielkim zakresie będzie miała znaczenie dla kształtowania treści uprawnień, a w istocie zazwyczaj kończy się na inicjowaniu postępowania prowadzącego do uzyskania uprawnienia, o którego treści przesądza ustawodawca lub organ. Innymi słowy, zdolność administracyjno-prawna podlega ścisłej reglamentacji (ograniczeniom). Nie oznacza to jednak, że kryterium to pozostaje zupełnie bez znaczenia. Można bowiem, przyjmując podobne założenie jak w doktrynie prawa cywilnego, podjąć próbę ustalenia kręgu podmiotów prawa administracyjnego, bazując na zdolności administracyjno-prawnej. Próba ta napotka jednak na zasadnicze trudności, wiążące się zwłaszcza z tym, że w przepisach materialnego prawa administracyjnego nie znajdziemy norm regulujących tę zdolność. Owszem, na podstawie niektórych regulacji jesteśmy w stanie zdolność administracyjnoprawną zrekonstruować, przy czym nie jako pewną ogólną kwalifikację, ale szczegółową, dotyczącą określonej grupy praw czy obowiązków publicznych²². A więc byłyby to zdolność szczegółowa, co pozostawałoby w sprzeczności z ustaleniami teorii prawa, a ponadto nie stanowiłaby podstawy do podejmowania ustaleń ogólnych. Co więcej, w przypadku wielu ustaw administracyjnych materiał normatywny nie pozwala na dokonanie ustaleń w tym względzie, albo czyni je niezwykle trudnymi²³.

Zdolność administracyjno-procesowa

Podmioty praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego, a więc te które mają zdolność prawną, muszą mieć możliwość ochrony swoich praw i obowiązków, co dzieje się na drodze procesu administracyjnego oraz sądowniczo-administracyjnego. Podmioty wyposażone w zdolność administracyjno-prawną powinny posiadać zatem także zdolność administracyjno-procesową oraz zdolność administracyjno-sądową. Zdolności te należy traktować jako atrybut zdolności administracyjno-prawnej. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny procesu cywilnego, odnoszonym do relacji zdolność prawna — zdolność sądowa, między tymi konstrukcjami występuje swoiste „sprzężenie zwrotne”. Zdolność prawna warunkuje posiadanie zdolności

²² Np. nie budzi wątpliwości, iż ze względu na specyfikę określonych uprawnień, zdolność prawną posiadają jedynie osoby fizyczne. Tak jest w przypadku prawa pomocy społecznej.

²³ Prawo do informacji publicznej przysługuje, w myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 784) przysługuje **każdemu**. Wedle art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawo to przysługuje **obywatelom**.

sądowej i odwrotnie — zdolność sądowa jest wykładnikiem posiadania zdolności prawnej²⁴.

Ta ogólna teza może zostać przeniesiona na grunt prawa administracyjnego zważywszy na to, że obie zdolności służą temu samemu celowi i w taki sam sposób są powiązane ze zdolnością administracyjno-prawną. Oczywiście, jeśli dokonamy bardziej szczegółowej analizy, to musi ona zostać poddana pewnej weryfikacji. Nie zawsze posiadanie zdolności administracyjnoprawnej determinuje wyposażenie podmiotu w zdolność administracyjnoprocesową²⁵. W pewnych przypadkach zdolności te ustawodawca przypisuje podmiotom niemającym zdolności administracyjno-prawnej. Nie zawsze również posiadanie zdolności administracyjno-procesowej przesądza o zdolności administracyjnoprawnej. W postępowaniach administracyjnych pojawiają się podmioty mające status uczestników na prawach strony, których interesów prawnych postępowanie nie dotyczy²⁶.

Wspomniane zdolności budowane są w związku ze zdolnością cywilnoprawną, bądź też w sposób autonomiczny.

Stosownie do art. 29 k.p.a. stronami postępowania administracyjnego, a więc tym samym podmiotami wyposażonymi w zdolność administracyjnoprocesową²⁷, mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne — również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Przepisy k.p.a. nie definiują pojęcia państwowej jednostki organizacyjnej (p.j.o) oraz samorządowej jednostki organizacyjnej (s.j.o.), natomiast w art. 5 znajdujemy określenie organizacji społecznej, przy czym jest ono wysoce nieprecyzyjne. Także w doktrynie brak jednoznacznych ustaleń w tym zakresie.

²⁴ J. JODŁOWSKI, Z. RESICH, J. LAPIERRE: *Postępowanie cywilne*. Warszawa 1964, s. 165.

²⁵ W szczególności dotyczy to czynności materialno-technicznych, podejmowanych poza procedurą administracyjną.

²⁶ Chodzi o organizacje społeczne, prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka.

²⁷ Na oznaczenie możliwości występowania jako strona w postępowaniu administracyjnym używam określenia zdolność administracyjno-procesowa, chyba najlepiej oddającą istotę problemu. Natomiast w doktrynie prawa administracyjnego (podobnie jak i w orzecznictwie sądowym) częstokroć pisze się w tym przypadku o zdolności administracyjnoprawnej (tak m.in. J. BORKOWSKI w pracy: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 2000, s. 207 i nast.; A. MATAN w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Warszawa 2010, s. 296 i nast.). Termin ten, w mojej ocenie, musimy zachować dla oznaczenia kwalifikacji podmiotów, które na gruncie prawa administracyjnego będą uprawnione do nabywania praw i obowiązków, przy czym nie tylko w wyniku decyzji podejmowanych w postępowaniu ogólnoadministracyjnym i podatkowym, ale także innych procedur administracyjnych, bądź też poza tymi procedurami.

Ze względu na systematykę przyjętą w art. 29 k.p.a. należy wstępnie założyć, iż zakres pojęć p.j.o., s.j.o. oraz organizacje społeczne obejmuje podmioty nieposiadające osobowości prawnej, bowiem osoby prawne zostały wprost przez ustawodawcę wskazane i na tej podstawie dysponują zdolnością administracyjno-procesową. Poza tym, pewne wątpliwości musi budzić pozostawienie w art. 29 państwowych jednostek organizacyjnych po zmianie struktury administracji publicznej i wprowadzeniu, obok nich, samorządowych jednostek organizacyjnych²⁸. Znajduje to jednak uzasadnienie przy założeniu, iż p.j.o. niekoniecznie pozostają w kręgu administracji rządowej, ale mogą być powoływane także przez inne organy państwowe (niekoniecznie organy administracji rządowej).

Za państwowe jednostki organizacyjne zazwyczaj uznaje się jednostki organizacyjnie wydzielone ze struktury państwa, powołane przez organ państwowy do wykonywania zadań publicznych w zakresie ustalonym w akcie założycielskim (erekcyjnym), działające w sferze cywilnoprawnej w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa²⁹.

Podobnie cechy charakterystyczne przypisać trzeba samorządowym jednostkom organizacyjnym: kreowane są przez organy jednostek samorządu terytorialnego, pozostają organizacyjnie z nich wydzielone, powołane są do realizacji zadań publicznych pozostających w zakresie właściwości samorządu terytorialnego, działają w sferze cywilnoprawnej w ramach osobowości prawnej j.s.t.³⁰ Struktura samorządu terytorialnego przymusza do wyróżnienia gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych³¹.

²⁸ Art. 2 pkt. 12 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Dz.U. Nr 162, poz. 1126.

²⁹ A. MATAN: *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Katowice 2001, s. 57–58.

³⁰ Ibidem, s. 59–60.

³¹ Do gminnych jednostek organizacyjnych zalicza się jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla oraz tzw. jednostki niższego rzędu utworzone w ramach jednostek pomocniczych) oraz inne jednostki organizacyjne (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Do tej ostatniej grupy wchodzią zakłady administracyjne oraz podmioty gospodarcze powołane na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.), jak również na podstawie przepisów szczególnych, np. gminne (miejskie) zawodowe straże pożarne lub straże gminne. Do powiatowych jednostek organizacyjnych należą: powiatowe centra pomocy rodzinie, zakłady opieki zdrowotnej, domy pomocy społecznej, szkoły ponadpodstawowe i placówki oświatowe, instytucje kultury, w tym biblioteki publiczne, powiatowy ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Do zakresu tego pojęcia nie można zaliczyć powiatowych służb, inspekcji i straży. Do grupy wojewódzkich jednostek organizacyjnych należą tzw. wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne (art. 8 ust. 1 u.s.w.), powołane do realizacji zadań samorządowych, przybierające różne formy prawno-organizacyjne. Zaliczyć do nich należy m.in. regionalny ośrodek polityki społecznej, fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wojewódzki ośrodek terapii uzależnienia

Pojęcie „organizacja społeczna” w sferze ogólnego postępowania administracyjnego powinno być wykładane zgodnie z normatywnym jego określeniem zawartym w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., zgodnie z którym będą to „organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne”³². Przepisy procesowe nie rozstrzygają jednak, jakie znamiona decydują o uznaniu określonego podmiotu za organizację społeczną. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 12 grudnia 2005 r. II OPS 4/05³³, dokonując interpretacji tego pojęcia z uwzględnieniem art. 12 Konstytucji RP³⁴ oraz dorobku doktryny, uznał, iż „wszystkie organizacje wymienione w art. 12 Konstytucji mają co najmniej 5 cech wspólnych, które można uznać za minimalny zespół cech charakteryzujących je razem: a) są to organizacje obejmujące wyodrębniony zespół osób, oparte na dobrowolności przynależności do nich; b) do organizacji tych odnosi się właściwy zespół przepisów określających strukturę, zakres praw i obowiązków, stanowiący o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności; c) działalność i cele organizacji określone są przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa; d) organy tych organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą; e) organizacje pozostają pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej”³⁵.

Jak wynika z przytoczonych uwag, zdolność administracyjno-procesową, a tym samym podmiotowość prawną, mogą posiadać nie tylko osoby fizyczne i osoby prawne, lecz także rozległa i różnorodna, trudna do sprecyzowania, grupa podmiotów pozbawionych osobowości prawnej, ale zaliczana do państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych. Na tym jednak nie koniec problemów. Zagadnienia zdolności administracyjno-procesowej nie można rozpatrywać jedynie na podstawie art. 29 k.p.a., bez analizy związków tego przepisu z art. 30 § 1 k.p.a., który nakazuje oceniać zdolność prawną według postanowień prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Istotne pozostają również

i współuzależnienia (J.P. TARNO, M. SIENIUC, J. SULIMIEŃSKI, J. WYPORSKA: *Samorząd terytorialny w Polsce*. Warszawa 2004, s. 238).

³² J. BORKOWSKI w: *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 209.

³³ ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37.

³⁴ Art. 12 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

³⁵ W uchwale tej, podjętej w składzie 7 sędziów, NSA przyjął, iż: „Fundacja jako organizacja społeczna może na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 p.p.s.a. zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby”. O kontrowersyjności poglądu, zgodnie z którym pojęcie organizacji społecznej wiązano z substratem osobowym, świadczy m.in. to, że w przedmiotowej sprawie zostało zgłoszone zdanie odrębne autorstwa dwu członków składu podejmującego uchwałę, jak i glosy krytyczne.

związki art. 29 i 28 k.p.a. W gruncie rzeczy można przyjąć, że zdolność ta ma charakter służebny wobec kategorii interesu prawnego wynikającego z prawa materialnego administracyjnego. Konsekwencją poddania ochronie prawnej interesów określonej grupy podmiotów będzie wyposażenie ich w zdolność administracyjnoprawną³⁶.

Przepis art. 30 § 1 k.p.a. konstruuje dwie normy odsyłające do dwu różnych zakresów odniesienia. Pierwsza z nich, obejmująca swoim zakresem podmiotowym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne dysponujące zdolnością prawną na podstawie przepisów szczególnych prawa cywilnego, dla oceny zdolności administracyjno-procesowej zakłada konieczność stosowania wobec tych podmiotów przepisów prawa cywilnego. Jest to przepis odsyłający do analogii stosowania prawa, wymagający uwzględnienia reguł odpowiedniości. Przepisy tego rodzaju wymagają, przy ich zastosowaniu w nowym zakresie, odpowiednich zmian, adekwatnych do charakteru i rodzaju sprawy. Zdolność cywilnoprawna przeniesiona na grunt prawa administracyjnego będzie mieć szczególny charakter. Zdolność prawna wyznacza sferę potencjalnej możliwości wstępowania w stosunki prawne i pozostawania w nich. Konstrukcja ta zakłada więc istnienie pewnej sfery praw i obowiązków, które podmiot może nabywać na zasadzie swobodnego wyboru. W sferze prawa cywilnego, w oparciu o autonomię woli, podmiot prawny może nawiązywać dowolne stosunki cywilnoprawne. W sferze prawa administracyjnego ta możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków jest w większości wypadków zdeterminowana wolą ustawodawcy albo wolą organu; jedynie w ograniczonym zakresie uzależniona jest od zainteresowanego. Zawiązanie stosunku administracyjnoprawnego nie jest często następstwem woli podmiotu, ale skutkiem woli ustawodawcy wiążącego określone stany faktyczne, dotyczące tegoż podmiotu, z określonymi konsekwencjami prawnymi. Korzystanie ze zdolności administracyjnoprawnej jedynie w pewnym zakresie jest zależne od strony stosunku prawnego. Inny będzie również katalog potencjalnych praw i obowiązków, jaki w zakresie tej zdolności prawo administracyjne umieszcza.

Druga z tych norm odsyła do przepisów szczególnych prawa administracyjnego, obejmując swoim zakresem dwie grupy podmiotów: 1) wymienione wyraźnie w art. 29 k.p.a., tj. państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne niedysponujące osobowością prawną; 2) podmioty w tym przepisie niewymienione. Pierwsze z nich, na mocy art. 29 k.p.a., uzyskują ogólną zdolność administracyjnoprawną, przy czym korzystanie z tej zdolności jest determinowane przepisami prawa materialnego. Drugiej grupie natomiast zdolność administracyjnoprawną mogą nadawać przepisy materialnego prawa administracyjnego (jako „przepisy

³⁶ A. MATAN w: *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 296.

szczególne” w rozumieniu art. 30 § 1 k.p.a.), wiążąc z nimi określone prawa i obowiązki, o których rozstrzyga się w formie decyzji administracyjnej (wyposażając je tym samym we „własny” interes prawny)³⁷.

Jeśli chodzi o drugą grupę podmiotów wyposażonych w zdolność administracyjno-procesową na podstawie przepisów szczególnych, w orzecznictwie wskazuje się na wspólnotę mieszkaniową³⁸ oraz spółkę cywilną³⁹.

Stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następca prawny, a także osoba trzecia, o której mowa w art. 110–117b, która z uwagi na swój interes prawny żąda czynności organu podatkowego, do której czynność organu podatkowego się odnosi lub której interesu prawnego działanie organu podatkowego dotyczy (art. 133 § 1 o.p.).

Poza tym stroną może być również osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, inna niż wymieniona w § 1, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego, przed powstaniem obowiązku podatkowego ciążą na niej szczególne obowiązki lub zamierza skorzystać z uprawnień wynikających z tego prawa (art. 133. § 2 o.p.). W postępowaniu podatkowym, w sprawach dotyczących zwrotu podatku od towarów i usług, stroną może być wspólnik spółki wymienionej w art. 115 § 1 o.p. (wspólnik spółki cywilnej, jawnej, partnerskiej oraz komplementariusz spółki komandytowej albo komandytowo-akcyjnej), uprawniony na podstawie przepisów o podatku od towarów i usług do otrzymania zwrotu podatku (art. 133. § 2a o.p.). W sprawie stwierdzenia nadpłaty w zakresie zobowiązań byłej spółki cywilnej stroną może być osoba, która była wspólnikiem spółki cywilnej w chwili rozwiązania spółki (art. 133 § 2b o.p.). W przypadku wspólnego opodatkowania małżonków na podstawie odrębnych przepisów stroną postępowania są małżonkowie, a każdy z nich jest uprawniony do działania w imieniu obojga (art. 133 § 3 o.p.).

Wszystkim tym podmiotom, wskazanym zdecydowanie bardziej precyzyjnie aniżeli uczyniono to w art. 29 k.p.a., przypisuje się zdolność administracyjnoprocesową⁴⁰.

³⁷ Ibidem, s. 316, 317.

³⁸ Por. m.in. wyrok NSA z 14 marca 2013 r., OSK 1059/12, LEX nr 1372727: „Wspólnota mieszkaniowa może być stroną postępowania prowadzonego na podstawie przepisów u.o.d.o., a zatem adresatem decyzji nakazującej wspólnocie, jako administratorowi danych dotyczących właścicieli lokali tworzących wspólnotę mieszkaniową, usunięcie nieprawidłowości w celu zapewnienia ochrony przetwarzania tych danych”.

³⁹ Por. m.in. wyrok NSA z 4 października 2012 r., II GSK 1161/11, LEX nr 1233924: „Podmiotem legitymowanym do wszczęcia postępowania w sprawie przyznania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego może być spółka cywilna”.

⁴⁰ Pojęcie strony postępowania podatkowego jest mniej „pojemne” niż w postępowaniu ogólnoadministracyjnym, o wyraźnie węższym zakresie podmiotowym i przedmiotowym. W ocenie J. Borkowskiego taki zabieg legislacyjny uznać trzeba za w pełni uzasadniony ze względu na wytyczenie ustawowych granic konstytucyjnej powszechności ponoszenia cięż-

Analogicznie jak w postępowaniu ogólnym, w postępowaniu podatkowym zdolność prawną stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, jeżeli przepisy prawa podatkowego nie stanowią inaczej (art. 135 o.p.). W pierwszej kolejności ocenia się ją wedle przepisów prawa podatkowego, co ma stanowić wyraz autonomii prawa podatkowego⁴¹. Na gruncie prawa podatkowego ma ją wyłącznie podmiot objęty normatywnym obowiązkiem podatkowym sensu largo, który wcale nie musi posiadać zdolności cywilnoprawnej. Ustawodawca podatkowy określa w ustawie, kto jest podatnikiem, i nie musi przy tym uwzględniać, czy dany podmiot wyposażony jest w podmiotowość prawną na gruncie innej gałęzi prawa⁴². Ustawodawca podatkowy może kreować nowe (inne) kategorie podmiotów, nieznane innym gałęziom prawa. Przykładowo, podatnikami są: osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, a także inne podmioty (art. 7 § 2 o.p.). Te ostatnie to m.in. tzw. zbiorowe podmioty obowiązku podatkowego (osoby powiązane więzami rodzinnymi, jak np. małżonkowie⁴³ bądź też powiązane ze sobą więzami kapitałowymi⁴⁴).

Tak w postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu podatkowym stroną postępowania nie może być podmiot czynny stosunku administracyjnoprawnego. Nie można przypisywać mu zatem zdolności administracyjnoprocesowej, co stawia pod znakiem zapytania zdolność administracyjnoprawną takich podmiotów.

Zdolność administracyjno-sądowa

Krąg podmiotów wyposażonych w zdolność administracyjno-sądową będzie zróżnicowany. Z jednej strony pojawiają się jednostki, których zdolność ma charakter niejako naturalny i służy do ochrony ich interesów prawnych, z drugiej zaś takie, wobec których zdolność ta została wykreowana w celu ochrony innych (cudzych) interesów.

żarów i świadczeń publicznych w zakresie podatków, a także niepodatkowych należności budżetowych. Por. J. BORKOWSKI w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz* 2004. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, R. MASTALSKI, J. ZUBRZYCKI. Wrocław 2004, s. 512.

⁴¹ Por. P. PRZYBYSZ: *Komentarz do art. 135 ustawy — Ordynacja podatkowa*. Lex/el.

⁴² Ibidem.

⁴³ Chodzi o małżonków, którzy mogli i wybrali łączne opodatkowanie w podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.).

⁴⁴ Tzw. podatkowe grupy kapitałowe, które tworzą je spółki z o.o. lub spółki akcyjne mające siedzibę na terytorium RP, spełniające określone ustawą wymogi kapitałowe i inne warunki (art. 1a ust. 2 ustawy dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.).

Do grupy pierwszej należy zaliczyć, na mocy art. 25 p.p.s.a., osoby fizyczne, osoby prawne, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązków lub przyznania uprawnień lub skierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Mieszczą się w niej także uczestnicy na prawach strony, o których mowa w art. 33 § 1 p.p.s.a., a więc osoby, które brały udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosły skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy ich interesu prawnego⁴⁵.

Do grupy drugiej należy prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka⁴⁶, którzy działają w sprawie nie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym — ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela albo praw dziecka⁴⁷. Także w sprawach innych osób, czasami jeszcze niezidentyfikowanych bądź już wyłączonych z obrotu prawnego, działa wykonawca testamentu, kurator spadku i syndyk masy upadłości⁴⁸. Ich zdolność sądową można uznać za „substytucyjną” (zastępczą). Organizacje społeczne mogą czasami występować w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób (o ile pozostaje to w zakresie ich statutowej działalności). Zdolność administracyjno-sądową przypisuje się także organom administracji, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi.

Analiza podmiotów wyposażonych w zdolność administracyjno-sądową ukazuje odwieczny dylemat administracji publicznej (prawa administra-

⁴⁵ Pojęcie „postępowania administracyjnego”, co ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia kręgu uczestników na prawach strony, jest rozumiane szeroko, obejmując nie tylko postępowanie ogólnoadministracyjne i podatkowe, ale wszelkie postępowania przed organami administracji publicznej, a nawet postępowanie egzekucyjne.

⁴⁶ Podstawa uznania zdolności sądowej tych podmiotów są normy zawarte w art. 8 p.p.s.a. Prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony (§ 1). Rzecznik Praw Dziecka może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw dziecka. W takim przypadku przysługują mu prawa strony (§ 2).

⁴⁷ A. KABAT w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK. 4. wyd. Warszawa 2011, s. 67.

⁴⁸ M. ROMAŃSKA w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. Woś. Warszawa 2011, s. 234.

cyjnego) związany z układaniem relacji interes indywidualny — interes ogólny (publiczny, dobro wspólne). Stronami postępowania sądowoadministracyjnego jest skarżący, działający dla ochrony interesu indywidualnego (interesu prawnego) oraz organ reprezentujący znormatywizowany⁴⁹ interes publiczny.

Ustalanie podmiotowości administracyjnoprawnej przy wykorzystaniu konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego

Stosunek administracyjnoprawny oraz podmiotowość prawna traktowane są w doktrynie prawa administracyjnego jako „pojęcia-narzędzia”, a więc jako pewne konstrukcje teoretyczne, przy pomocy których systematyzuje się i interpretuje porządek prawny⁵⁰. Najogólniej rzecz ujmując, stosunek administracyjnoprawny powstaje wtedy, gdy prawo przedmiotowe (administracyjne) ma dla dwu podmiotów takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją prawną podmiotu drugiego⁵¹. Charakteryzując stosunek administracyjnoprawny, zazwyczaj odwołuje się do jego szczególnych właściwości, odróżniających go od stosunku cywilnoprawnego. W szczególności wskazuje się na nierównorzędną pozycję stron, wyrażającą się tym, że jedna z nich, reprezentująca państwo (organ administracji publicznej) i dysponująca z tego tytułu władztwem administracyjnym, ma przewagę nad drugą ze stron⁵².

Zważywszy na różnorodność relacji zachodzących między podmiotami prawa administracyjnego, ogólne ujęcie stosunku administracyjnoprawnego ma swoje uzasadnienie zwłaszcza z tej racji, że pozwala objąć swoim zakresem wiele, częstokroć bardzo odległych od siebie, sytuacji. Gwoli ilustracji tego problemu wystarczy przywołać próby systematyzacji typów stosunków administracyjnoprawnych. W klasycznym opracowaniu⁵³ J. Filipek wyróżnił: podstawowe stosunki administracyjne (materialnoprawne), stosunki prawnoprocesowe, zależności służbowe, zachodzące w ramach nadzoru nad podmiotami administracji zdecentralizowanej, łączące administrację z organizacjami społecznymi poza sferą wykonywania zadań planowych,

⁴⁹ Pod tym pojęciem rozumiem taką sytuację, której przepisy prawa powszechnie obowiązującego wyposażają organy administracji publicznej w instrumenty prawne służące do realizacji bądź ochrony interesu publicznego (dobra wspólnego).

⁵⁰ J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne...*, s. 250.

⁵¹ E. LONGCHAMPS: *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*. AUW 1964, Prawo XII, s. 45.

⁵² J. STAROŚCIAK: *Stosunek administracyjnoprawny*. W: *System Prawa Administracyjnego*. Red. T. RABSKA, J. ŁETOWSKI. T. 3. Wrocław 1978, s. 29.

⁵³ J. FILIPEK: *Stosunek administracyjnoprawny*. Kraków 1968, s. 124.

stosunki zakładowe oraz egzekucyjne. J. Boć, poza już wskazanymi, wymienił stosunki: procesowe (proceduralne i procesowe sporne), wewnętrzne, zachodzące w obrębie gospodarki państwowej, nawiązywane za zgodą drugiego uczestnika stosunku i bez jego zgody, wywołujące bezpośrednio skutki cywilnoprawne oraz zobowiązujące do zawarcia umowy⁵⁴. J. Zimmermann, obok klasycznych stosunków materialnoprawnych i procesowych, ujmuje w dokonanej systematyce, stosunki sporne, potencjalne i realne, zewnętrzne i wewnętrzne oraz „szczególne stosunki władcze”⁵⁵. W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę na specyficzny, ze względu na sposób nawiązania, rodzaj stosunku administracyjnoprawnego *ad hoc*⁵⁶. Charakterystyczną rzeczą jest ograniczanie stosunku administracyjnoprawnego do relacji „pionowych”, podczas gdy prawo administracyjne reguluje cały szereg relacji „poziomych”, których w żaden sposób nie możemy traktować w kategoriach stosunków cywilnoprawnych. Przykładem mogą być chociażby regulowane przez prawo administracyjne stosunki zachodzące między jednostkami samorządu terytorialnego, czy też między tymi jednostkami a administracją rządową. Już ta pobieżna analiza wskazuje na skalę problemu, z jakim będziemy mieli do czynienia, podejmując próbę ustalenia rodzajów podmiotów stosunku administracyjnoprawnego, przy czym nie dotyczy to tylko strony „słabszej” w tej relacji.

Każda ze stron stosunku administracyjnoprawnego powinna być wyposażona w podmiotowość administracyjnoprawną, pozwalającą na to, aby być adresatem prawa lub obowiązków wynikających z prawa administracyjnego. Podmiotowość prawną organu wyznaczają jego kompetencje⁵⁷, natomiast podmiotowość prawną drugiej strony stosunku prawnego kształtowana jest przez normy prawa administracyjnego.

Posługując się konstrukcją stosunku administracyjnoprawnego, możemy zdecydowanie dokonać bardziej szczegółowych ustaleń w kwestii podmiotowości administracyjno-prawnej, aniżeli korzystając z kryterium zdolności administracyjnoprosesowej czy administracyjnosądowej, chociażby z tej racji, że nie zawsze pozostawianie stroną stosunku prawnego otwiera drogę do procesu administracyjnego czy ochrony sądowej.

Zauważyć trzeba, co może mieć istotne znaczenie dla charakterystyki podmiotowości administracyjnoprawnej, że relacje zachodzące między stronami tego stosunku prawnego zmuszają nas do wyróżnienia dwu rodzajów podmiotów, diametralnie różnych. Jeden z nich, przeważający w tym ukła-

⁵⁴ J. Boć: *Prawo administracyjne*. Wrocław 2005, s. 382, 383.

⁵⁵ J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne...*, s. 257–162.

⁵⁶ R. HAUSER: *Stosunek administracyjnoprawny*. W: *Instytucje prawa administracyjnego, System Prawa Administracyjnego*. T. 1. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2010, s. 202.

⁵⁷ J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne...*, s. 252.

dzie, dysponuje władztwem administracyjnym, pozostaje związany prawem, działa w imieniu państwa, w ramach powierzonych mu kompetencji na rzecz interesu publicznego. Drugi poddany jest władztwu administracyjnemu, w ramach którego organ administrujący, dokonując ingerencji w sferę praw i wolności, jednostronnie określa jego konkretną sytuację prawną.

Przedstawiona teza powinna stanowić jeden z punktów wyjścia dyskursu o podmiotowości administracyjno-prawnej.

Ustalanie podmiotowości administracyjnoprawnej przy wykorzystaniu konstrukcji sytuacji administracyjnoprawnej

Stosunek administracyjnoprawny, ze względu na swoją konkretność i indywidualność, nie pozwala na dostrzeżenie wszystkich więzów, jakie łączą organy administrujące i administrowanych. Stąd podjęto próbę sięgnięcia do wypracowanej w teorii prawa konstrukcji sytuacji prawnej w obszarze prawa administracyjnego. Wprowadzenie do nauki prawa administracyjnego pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej może być pewną propozycją metodologiczną, mającą na celu urealnienie i uproszczenie związków między stanem faktycznym, w którym znajduje się określony podmiot, a poszczególnymi elementami tego stanu ze względu na regulację prawną, która ich dotyczy⁵⁸. Przez sytuację prawną rozumie się „każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne”⁵⁹. Jeśli sytuacja społeczna regulowana jest przepisami prawa administracyjnego, to mamy do czynienia z sytuacją administracyjnoprawną⁶⁰. Do zalet tej konstrukcji, zdaniem J. Bocia, należy zaliczyć w szczególności to, że obejmuje również takie stany, w których dany podmiot nie jest bezpośrednim adresatem aktu normatywnego lub aktu administracyjnego i nie bierze jakiegokolwiek udziału w procesie prawnym, ale którego efekt dotyka jednocześnie jego samego, tworząc, modyfikując lub znosząc jego sytuację prawną w całości lub w części⁶¹. Tym samym, jak należy sądzić, spojrzenie na prawo administracyjne przez pryzmat sytuacji administracyjnoprawnej pozwala na identyfikację podmiotów, które pozostają poza polem widzenia z perspektywy stosunku administracyjnoprawnego.

⁵⁸ J. Boć: *Prawo administracyjne...*, s. 377.

⁵⁹ Ibidem, s. 378.

⁶⁰ R. HAUSER: *Stosunek administracyjnoprawny...*, s. 211.

⁶¹ J. Boć: *Prawo administracyjne...*, s. 379.

Konkluzje

Spośród zaproponowanych kryteriów służących do ustalania kręgu podmiotów wyposażonych w podmiotowość prawną zasadnicze znaczenie powinna mieć konstrukcja sytuacji administracyjnoprawnej, która mogłaby się rzeczywiście stać najbardziej pożytecznym narzędziem temu służącym, pod warunkiem jednak teoretycznego jej dopracowania. Jak na razie teoria sytuacji administracyjnoprawnej znajduje się w stadium początkowym. Nie można odmówić pewnej wartości w tej kwestii konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego, zważając jednak na ograniczenia z nim związane. Podobne uwagi można odnieść do zdolności administracyjnoprawnej, zdolności administracyjnoprocesowej, jak i zdolności administracyjnosądowej.

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku jeszcze innych uwag natury ogólnej. Jeśli przyjmujemy, iż podmiotowość administracyjnoprawna nie stanowi kategorii czysto formalnej, ale u jej podstaw leży godność człowieka, to w konsekwencji tego założenia, poszukując jej w przepisach prawa administracyjnego, musimy dokonać pewnych zastrzeżeń (ograniczeń).

W pierwszym rzędzie uwagę należy skupić na „zewnątrznym” prawie administracyjnym, a więc tej części regulacji, która odnosi się do relacji państwo — jednostka. Tym samym poza zakresem rozważań trzeba pozostawić obszar tzw. prawa administracyjnego „wewnętrznego”, zawierającego regulacje dotyczące sfery wewnętrznej administracji.

Problemem pozostaje wyznaczenie granicy rozdzielającej prawo zewnętrzne od prawa wewnętrznego. Z całą pewnością do tej drugiej grupy nie można zaliczyć prawa zakładowego, skoro jego istotą będzie układanie relacji zakład — użytkownik zakładu, a zatem w ogólnym ujęciu, zważywszy na istotę władztwa zakładowego, państwo — jednostka. Jako prawo zewnętrzne przyjdzie także traktować te przepisy, które regulują stosunki zachodzące między państwem a podmiotami administracji zdecentralizowanej. Decentralizacja jest nie tylko formą dystrybucji władzy publicznej, lecz także (przede wszystkim) wyrazem upodmiotowienia pewnej grupy społecznej. Państwo, wyposażając ją w określoną część władzy publicznej i czyniąc samodzielną, a ponadto gwarantując ochronę sądową, dopuszcza możliwość występowania przez podmiot administracji zdecentralizowanej przeciwko niemu z pozycji zewnętrznej. Owo „występowanie” niekoniecznie musi wiązać się ze sprawami majątkowymi (zwłaszcza z prawami rzeczowymi), stanowiącymi asumpt do prowadzenia spraw administracyjnych, lecz także z wykonywaniem uprawnień publicznych (vide: możliwość zaskarżania do sądu administracyjnego aktów nadzoru). Oczywiście trzeba mieć na uwadze szczególny charakter podmiotowości administracyjnopraw-

nej jednostek administracji zdecentralizowanej, która — w przeciwieństwie do podmiotowości człowieka — pozostaje ograniczona. W podmiotowość wyposaża ją ustawodawca, zakreślając jej granice. Jednocześnie, co powinno stanowić przedmiot bardziej szczegółowych rozważań, podmiotowość ta będzie miała podwójny wymiar: raz — wobec państwa, po wtóre — wobec jednostek, w stosunku do których wykonuje władzę publiczną. Jest rzeczą oczywistą, iż charakter i zakres uprawnień (obowiązków) w jednym i drugim przypadku będzie zasadniczo różny.

Literatura

- ADAMIAK B., BORKOWSKI J., MASTALSKI R., ZUBRZYCKI J.: *Ordynacja podatkowa. Komentarz* 2004. Wrocław 2004.
- ADAMIAK B., BORKOWSKI J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2010.
- ADAMIAK B.: *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. PiP 2006, nr 11.
- BOĆ J.: *Prawo administracyjne*. Wrocław 2005.
- DAUTER B., GRUSZCZYŃSKI B., KABAT A., NIEZGÓDKA-MEDEK M.: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wyd. 4. Warszawa 2011.
- DUNIEWSKA Z., JAWORSKA-DĘBSKA B., MICHALSKA-BADZIAK R., OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA E., STAHL M. (red. naukowa): *Prawo administracyjne, pojęcia instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Wyd. IV zaktualizowane i uzupełnione. Warszawa 2009.
- FILIPEK J.: *O podmiotowości administracyjno-prawnej*. PiP 1961, nr 2.
- FILIPEK J.: *Stosunek administracyjnoprawny*. Kraków 1968.
- GRĄŻAWSKI M.: *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka*. Red. I. SKRZYDŁO-NIŻNIK. Kraków 2001.
- HAUSER R., NIEWIADOMSKI Z., WRÓBEL A. (red.): *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*. T. 1. Warszawa 2010.
- JAWORSKI W.L.: *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*. Warszawa 1924.
- JODŁOWSKI J., RESICH Z., LAPIERRE J.: *Postępowanie cywilne*. Warszawa 1964.
- KANT I.: *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. Berlin 1870.
- KRĄPIEC A.: *Człowiek i prawo naturalne*. Lublin 1993, s. 140.
- LONGCHAMPS E.: *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*. AUW 1964, Prawo XII.
- ŁASZCZYCA G., MARTYSZ C., MATAN A.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Warszawa 2010.
- MATAN A.: *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Katowice 2001.
- NOWACKI J., TOBOR Z.: *Wstęp do prawoznawstwa*. Kraków 2000.
- PAZDAN M.: *Podmioty stosunków cywilnoprawnych — zagadnienia ogólne*. W: *System Prawa Cywilnego*. T. 1: *Prawo cywilne — część ogólna*. Red. M. SAFJAN. Warszawa 2007.

- PIASECKI K.: *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*. Kraków 2003.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. Woś. Warszawa 2011.
- PYZIAK-SZAFNICKA M. (red.), GIESEN B., KATNER W., KSIĘŻAK P., LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA B., MAJDA R., MICHNIEWICZ-BRODA E., PAJOR T., PROMIŃSKA U., ROBACZYŃSKI W., SERWACH M., ŚWIDERSKI Z., WOJEWODA M.: *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*. LEX 2009.
- STAHL M.: *Podmiotowość administracyjnoprawna (publicznoprawna i osobowość publicznoprawna podmiotów administrujących (rozdział 1: Zagadnienia ogólne, § 2)*. W: *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*. T. 6. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2011.
- STAROŚCIAK J.: *Stosunek administracyjnoprawny*. W: *System Prawa Administracyjnego*. Red. T. RABSKA, J. ŁETOWSKI. T. 3. Wrocław 1978.
- TARNO J.P., SIENIUC M., SULIMIEŃSKI J., WYPORSKA J.: *Samorząd terytorialny w Polsce*. Warszawa 2004.
- ZIELIŃSKI A.: *Podmiotowość prawna*. W: *Ius et Lex. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*. Olsztyn 2004.
- ZIMMERMANN J.: *Prawo administracyjne*. Wyd. 4. Warszawa 2010.